



El nuevo marco europeo de protección de inversiones exteriores (ARI)

Oscar Álvarez Calzada y Jorge Dajani González

ARI 139/2010 - 20/09/2010

Tema: El Tratado de Lisboa atribuye en exclusiva a la UE la competencia en materia de inversión extranjera directa (IED), integrándola en la Política Comercial Común^[1]. Así pues, a partir de la entrada en vigor de dicho Tratado la capacidad de negociar y firmar Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) recae en la UE.

Resumen: La fuerte contracción de los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) y especialmente en la UE ha generado una creciente competencia por captar nuevas inversiones extranjeras, canalizada a través de políticas más proactivas de promoción y firmas de nuevos Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI). El Tratado de Lisboa supone una comunitarización en todo lo relativo a la protección recíproca de inversiones. Ello llevaría, en principio, a un fortalecimiento de nuestra posición negociadora ante los terceros países y, además, abre una nueva etapa que previsiblemente acabará ofreciendo una mayor transparencia a los inversores internacionales y por tanto aumentará el atractivo de la UE como destino último de inversiones. Es el momento de reforzar las políticas proactivas de promoción y captación de inversiones a nivel nacional como elemento diferenciador y catalizador de nuevas inversiones hacia nuestro país.

Análisis: En el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) mundial experimentado en las últimas décadas han tenido una especial relevancia los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI), que ofrecen seguridad y predictibilidad a las empresas en sus procesos de inversión en el exterior. Así, los Estados Miembros (EM) han construido su propia red individual de APPRI, alcanzando en el total de la UE una cifra cercana a los 1.200 acuerdos.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa supone un punto de inflexión en este ámbito por cuanto atribuye en exclusiva a la UE la competencia en materia de IED, integrándola en la Política Comercial Común, de forma que la capacidad de desarrollar y firmar APPRI con terceros países recaerá en la Unión. Este hecho supone que los EM se beneficiarían del mayor poder negociador que tiene la UE como actor en la arena internacional, haciendo valer su peso como primera economía mundial.

Se abre, por tanto, un nuevo e interesante proceso interino en el que la Comisión deberá compatibilizar la necesidad de desarrollar con tiempo su propia política europea de inversiones, con la consecución de la máxima estabilidad para los tratados ya existentes para no perjudicar la seguridad jurídica vigente. Se abre, en definitiva, un nuevo período de transición en el que los países miembros mantendrán una libertad vigilada para modificar, cancelar o aprobar nuevos APPRI con terceros.

La IED en la UE y la política de APPRI

La UE desarrolla un papel de liderazgo mundial en el ámbito de la IED, tanto en emisión como en recepción de flujos de inversión. En 2009, el *stock* de IED de la UE en el exterior se situó en 9 billones de dólares, y el acumulado de inversión recibida sumó 7,5 billones de dólares, un 47% y un 42% respectivamente sobre el total mundial. Norte América (EEUU y Canadá), que es la segunda región en importancia en IED, se situó a gran distancia de la UE, con un 26% y un 21% (World Investment Report 2010, UNCTAD).

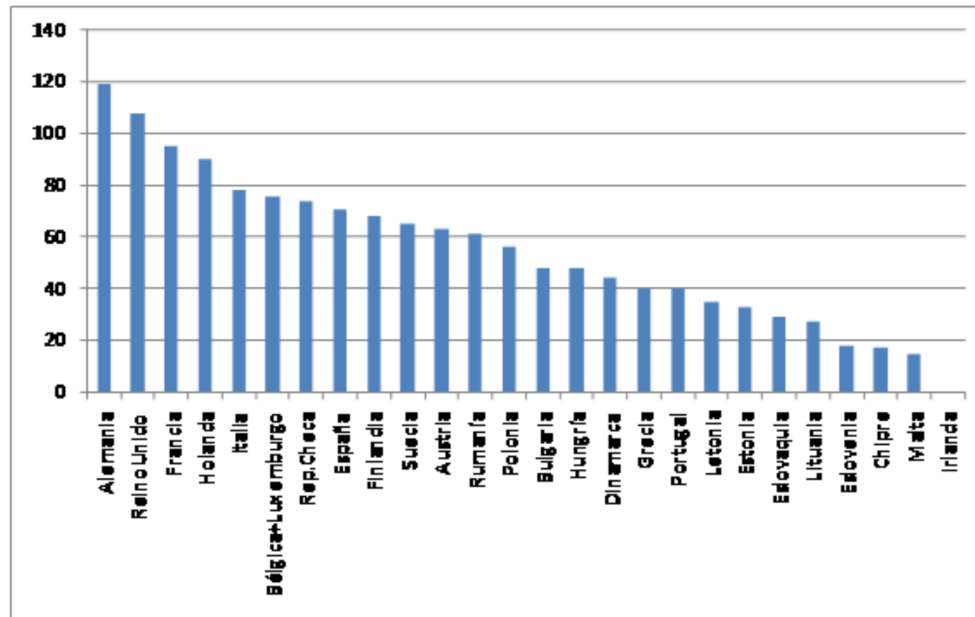
Las decisiones de inversión se ven fuertemente afectadas por el clima económico, político y legal de las economías. Los inversores buscan países con un marco de negocios estable, sólido y predecible y, en ese aspecto, los APPRI resultan fundamentales. Ello es consecuencia del hecho de que, a pesar de que se han intensificado los esfuerzos dirigidos a profundizar en las disposiciones del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIM –por sus siglas en inglés–) de la Organización Mundial del Comercio, no ha sido posible extender su ámbito de aplicación al conjunto de las inversiones extranjeras por los desacuerdos entre economías avanzadas y emergentes.

Los APPRI son tratados bilaterales suscritos entre dos Estados para crear, recíprocamente, unas condiciones de seguridad a las inversiones realizadas por los residentes de uno de los países en el otro. Estos acuerdos garantizan, básicamente, el derecho de propiedad, la libre transferencia de rendimientos y de la desinversión, la no discriminación y el establecimiento de un mecanismo para solucionar las controversias surgidas entre el inversor extranjero y el país destinatario de la inversión.

España tiene firmados acuerdos de esta naturaleza con 71 países, por medio de los cuales el inversor español se beneficia de una serie de derechos adicionales a los que ya ofrece la legislación del país receptor de la inversión y las disposiciones de la OMC. Estos acuerdos protegen a la empresa inversora, principalmente, una vez establecida en el país destinatario. Los riesgos asegurados que se contemplan son los derivados de la expropiación y la nacionalización, las pérdidas derivadas de conflictos armados y otras circunstancias equivalentes y las transferencias de los rendimientos de la inversión y de otros pagos conexos con la misma.

Alemania fue el primer país en firmar un APPRI, en 1959, y a partir de entonces la mayoría de países del mundo, incluidos todos los de la UE menos uno (Irlanda), los han firmado. Así, en la actualidad existen alrededor de 1.200 APPRI firmados por los EM, que son aproximadamente la mitad de los vigentes en el mundo.

Figura 1. Número de APPRI firmados por los EM



Nota: a 15 de junio de 2010.

Fuente: Comisión Europea y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010.

Sin embargo, no todos los EM han concluido APPRI, y no todos los APPRI cumplen los mismos estándares de protección de las inversiones. Ello lleva a un desigual campo de juego tanto para las empresas de la UE en sus procesos de inversión en el exterior, como para las empresas de terceros países que invierten en algún país comunitario.

Otra característica de los APPRI firmados por los EM es que aquéllos se refieren al tratamiento de los inversores únicamente después de su entrada en el tercer país en cuestión (*post-entry* o *post-admission*). Ello implica que dichos acuerdos no incluyen compromisos relativos a las condiciones de entrada.

Ante ello, la UE ha ido gradualmente llenando este vacío mediante acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, en los que se contemplaba el acceso al mercado por parte de los inversores y la liberalización de las inversiones.

El Tratado de Lisboa y la nueva Política Común

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, atribuye de manera exclusiva a la UE la competencia en el ámbito de la IED, como parte de la Política Comercial Común (artículo 207 (1) y artículo 3 (1)). Y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 (1) del Tratado, sólo la UE puede legislar y adoptar acuerdos con validez jurídica en un área que sea de su competencia exclusiva.

La inversión se presenta por sí misma como una nueva frontera para la Política Comercial Común (PCC). El Tratado de Lisboa urge a la UE a contribuir a la progresiva abolición de las restricciones existentes sobre la IED, garantizando a la Unión competencias exclusivas a tal efecto.

Así, el artículo 206 del Tratado señala que mediante el establecimiento de una unión aduanera en concordancia con los artículos 28 a 32, la UE debe contribuir a la progresiva eliminación de las restricciones al comercio internacional y a la inversión extranjera directa. El artículo 207 incluye las IED como una de las áreas incluidas en la PCC de la Unión, siendo ésta un área de competencia exclusiva según el artículo 3 (1) del Tratado.

Hasta la fecha, tal y como ya ha sido señalado, la Unión y los EM habían perseguido de manera separada el objetivo de facilitar a los inversores un clima de negocios adecuado. Y no fue hasta el pasado día 7 de julio en que la Comisión Europea hizo público su primer posicionamiento oficial en el ámbito de la nueva competencia exclusiva en IED. Ese día, el comisario europeo de Comercio, el belga Karel De Gucht, afirmó que "los inversores necesitan un clima de negocios abierto, sólido y predecible en el que poder operar y las propuestas de la Comisión van dirigidas a fortalecer la capacidad de la UE de asegurar un marco único para todas las empresas".

Concretamente, los dos documentos presentados por el Comisario fueron un *policy paper*, titulado "Towards a comprehensive European international investment policy", y una Propuesta para una nueva Regulación que establecería el marco de transición en el ámbito europeo de la inversión extranjera directa.

El *policy paper* centra su contenido en analizar la importancia que tiene la IED para la economía europea y ver cómo una política europea de inversiones puede contribuir a los objetivos de la estrategia Europa 2020. En dicho documento se hace especial hincapié en la necesidad de avanzar en la protección de las inversiones, siendo

necesario que la UE estudie los APPRI más desarrollados y completos para asegurarse de que ningún inversor europeo se encuentre en peor situación de la que estaría bajo protección de un APPRI de algún EM.

La Comisión pretende pues trabajar en un modelo de APPRI que homogenice por arriba, es decir, a partir de la recolección de las mejores prácticas existentes entre los EM. Sin embargo, ello no quiere decir que se avance hacia un único modelo europeo de APPRI, ya que ello conllevaría una elevada rigidez. Así, la Comisión aboga por actuar ad-hoc según el contexto específico de las negociaciones entre la UE y los terceros países.

En este sentido, cabe tener presente las dificultades que conlleva la firma de APPRI con algunas economías emergentes (debido a su resistencia a garantizar ciertas protecciones a las inversiones). El hecho que sea la UE la que vaya a desarrollar en el futuro dichos acuerdos en el marco de las políticas comerciales llevaría, en principio, a un fortalecimiento de nuestra posición negociadora ante los terceros países, pudiendo así conseguir por parte de éstos la firma de nuevos acuerdos o la mejora de los ya existentes.

En el corto plazo, la Comisión pretende ampliar el alcance de las negociaciones comerciales que tiene abiertas en la actualidad con el objetivo de incluir en las mismas las inversiones, afectando a países como Canadá, la India, Singapur y a la región de Mercosur.

Sin embargo, la Comisión también se plantea perseguir la firma de acuerdos específicos en el ámbito de las inversiones, especialmente con China y Rusia.

Por otra parte, resulta de especial relevancia la reflexión que realiza la Comisión al respecto de la actividad realizada por los EM dirigida a la promoción de sus países como localización de IED. Así, el documento señala que mientras que la protección y la liberalización de inversiones constituyen un instrumento clave de la política común de inversión internacional, seguirá existiendo igualmente un gran margen de actuación para los EM en el desarrollo de políticas de promoción de inversiones. Los Estados y los gobiernos sub-estatales realizan importantes esfuerzos dedicados a la promoción de las inversiones, tanto a la emisión como a la atracción de las mismas (en el caso de España, los organismos encargados son ICEX e INVEST IN SPAIN, respectivamente). Dichos esfuerzos se materializan a través de diversos instrumentos, como servicios de apoyo al inversor o los incentivos económicos. Y la Comisión es de la opinión que si bien recae en la Unión la responsabilidad de promover el modelo europeo y el mercado único como destino para las inversiones extranjeras, no resulta deseable reemplazar los esfuerzos en la promoción de inversiones que llevan a cabo los EM (siempre y cuando no vayan en contra de la PCC y de la legalidad europea).

La Comisión también hizo pública una Propuesta para una Regulación por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de cara a establecer un marco transitorio en el ámbito europeo de la IED. El objetivo principal de esta Propuesta es dar seguridad jurídica a los inversores, tanto europeos como extra-comunitarios, mientras se produce la elaboración gradual de una política de inversiones de la UE.

El Tratado de Lisboa no establece ninguna previsión clarificando el estatus de los APPRI concluidos por los EM previamente a la entrada en vigor de aquél, por lo que parece evidente la necesidad de que la Comisión se posicione al respecto. Así, la Comisión propone al Consejo y al Parlamento que:

1. Los APPRI en vigor sigan siendo vinculantes para los EM como parte de la ley pública internacional (Capítulo II de la Propuesta). Los EM deberán notificar a la Comisión todos los Acuerdos que se encuentren vigentes.
2. Los EM pueden modificar o cancelar APPRI ya en vigor o concluir nuevos Acuerdos (Capítulo III). La propuesta de la Comisión establece el marco y las condiciones en las que ello puede ser llevado a cabo por parte de los países europeos. Los EM deberán informar a la Comisión de su intención y ésta comunicará su aceptación, tanto a la apertura de las negociaciones con los terceros países como al texto final resultante de las mismas; dicha aceptación por parte de la Comisión se producirá siempre que los términos del APPRI resultante no entren en colisión con la política comercial y de inversión de la UE.

Resulta especialmente relevante destacar que en el caso de que la Comisión detectase incompatibilidades entre APPRI en vigor de los EM y el acervo comunitario, las autoridades comunitarias solicitarían al país europeo en cuestión la renegociación de la cláusula o cláusulas afectadas; llegándose a dar la posibilidad de que, en el caso extremo de que tal modificación no fuese posible, la Comisión retiraría la autorización a dicho APPRI.

Finalmente, la Propuesta señala que en un período no superior a los cinco años a partir de la entrada en vigor de esta Regulación, la Comisión deberá presentar al Parlamento y al Consejo un informe en el que se recoja la aplicación de la misma de cara a evaluar su posible continuidad.

Conclusión: El Tratado de Lisboa atribuye en exclusiva a la UE la competencia en materia de IED, integrándola en la Política Comercial Común. Así pues, a partir de la entrada en vigor de dicho Tratado la capacidad de negociar y firmar APPRI recae en la UE.

El propósito de la Comisión es que la protección de inversiones sea un ámbito a incluir en los nuevos acuerdos comerciales que la UE firme en el futuro. Sin embargo, la complejidad del asunto y la heterogeneidad de la praxis existente entre los EM, hace que sea necesario un período transitorio de adaptación.

El resultado final de la comunitarización de la política de APPRI para toda Europa a medio plazo supondrá, por una parte, un mayor atractivo de la UE para nuevas inversiones de terceros países al estandarizar la protección de inversiones en todo el territorio de la Unión. Sin embargo, por otra parte, significará también que los EM pierdan un elemento diferenciador, como son los APPRI, a la hora de atraer nuevas inversiones (por ejemplo, en el caso de

España su importante red de APPRI con los países latinoamericanos). En este contexto, desarrollar una ambiciosa política de promoción activa de inversiones exteriores a nivel estatal cobra más relevancia que nunca. Especialmente, es preciso redoblar esfuerzos en difundir y dar a conocer nuestro clima de negocios fuera de la UE para reforzar el atractivo de España como destino inversor de las potencias económicas emergentes.

Oscar Álvarez Calzada

Director de la División de Clima de Negocios, Invest in Spain

Jorge Dajani González

Director ejecutivo de Información y Estrategia, Invest in Spain

ANEXO

Figura 2. Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones de España

País	Firma	Entrada en vigor	BOE
Albania	05/06/03	14/01/04	13/02/04
Argelia	03/12/94	17/01/96	08/03/96
Argentina	03/10/91	28/09/92	18/11/92
Armenia	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Azerbaiyán	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Bielorrusia	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Bolivia	29/10/01	09/07/02	15/10/02
Bosnia/Herzegovina	25/04/02	21/05/03	03/07/03
Bulgaria	04/09/95	22/04/98	16/06/98
Colombia	31/03/05	22/09/07	12/09/07
Corea del Sur	17/01/94	19/07/94	13/12/94
Costa Rica	08/07/97	09/06/99	17/07/99
Croacia	21/07/97	17/09/98	29/10/98
Cuba	27/05/94	09/06/95	18/11/95
Chequia	12/12/90	28/11/91	07/02/92
Chile	02/10/91	28/03/94	19/03/94
China	14/11/05	01/07/08	08/07/08
Ecuador	26/06/96	18/06/97	10/04/98
Egipto	03/11/92	26/04/94	30/06/94
El Salvador	14/02/95	20/02/96	10/05/96
Eslovaquia	12/12/90	28/11/91	07/02/92
Eslovenia	15/07/98	03/04/00	11/05/00
Estonia	11/11/97	01/07/98	15/07/98
Filipinas	19/10/93	21/09/94	17/11/94
Gabón	02/03/95	12/12/01	25/01/02
Georgia	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Guatemala	09/12/02	21/05/04	17/06/04
Guinea Ecuatorial	22/11/03	22/11/03	12/01/04
Honduras	18/03/94	23/05/96	20/07/96
Hungría	09/11/89	01/08/92	09/09/92
India	30/09/97	15/12/98	03/02/99
Indonesia	30/05/95	18/12/96	05/02/97
Irán	29/10/02	13/07/04	10/08/04
Jamaica	13/03/02	25/11/02	13/01/03
Jordania	20/10/99	13/12/00	10/01/01
Kazajistán	23/03/94	22/06/95	30/04/96
Kirguizistán	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Kuwait	08/09/05	08/03/08	01/04/08
Letonia	26/10/95	14/03/97	05/06/97
Líbano	22/02/96	29/04/97	22/05/97
Libia	17/12/07	01/08/09	01/10/09
Lituania	06/07/94	22/12/95	25/01/96
Macedonia	20/06/05	30/01/07	19/02/07
Malasia	04/04/95	16/02/96	08/03/96
Marruecos	11/12/97	13/04/05	11/04/05
México	10/10/06	03/04/08	03/04/08
Moldavia	11/05/06	17/01/07	12/02/07
Montenegro	25/06/02	03/06/06	04/08/10
Namibia	21/02/03	28/06/04	18/08/04
Nicaragua	16/03/94	28/03/95	25/04/95
Nigeria	09/07/02	19/01/06	11/02/06
Pakistán	15/09/94	26/04/96	12/06/96
Panamá	10/11/97	31/07/98	23/10/98
Paraguay	11/10/93	22/11/96	09/01/97
Perú	17/11/94	16/02/96	08/03/96
Polonia	30/07/92	01/05/93	04/06/93
República Dominicana	16/03/95	07/10/96	22/11/96
Rumanía	25/01/95	07/12/95	23/11/95
Rusia	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Serbia	25/06/02	31/03/04	04/06/04
Siria	20/10/03	14/12/04	18/02/05
Sudáfrica	30/09/98	23/12/99	31/01/00
Tayikistán	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Trinidad y Tobago	03/07/99	17/09/04	19/10/04
Túnez	28/05/91	20/06/94	20/07/94
Turkmenistán	26/10/90	28/11/91	17/12/91
Turquía	15/02/95	03/03/98	24/03/98
Ucrania	26/02/98	13/03/00	05/05/00
Uruguay	07/04/92	06/05/94	27/05/94

Uzbekistán	28/01/03	03/12/03	31/03/04
Venezuela	02/11/95	10/09/97	13/10/97

Nota: a fecha de 15 de agosto de 2010.
Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010.

[1] Este artículo ha sido elaborado por Oscar Álvarez Calzada, Director de la División de Clima de Negocios de Invest in Spain, y Jorge Dajani González, Director Ejecutivo de Información y Estrategia.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2012

Subir ▲